

Hugo Oddone

**La Política de Población en el Paraguay:**

**convirtiendo obstáculos**

**en desafíos y oportunidades**





# La Política de Población en el Paraguay: convirtiendo obstáculos en desafíos y oportunidades\*

Hugo Oddone\*\*

A poco de asumir el poder, el nuevo Gobierno convirtió el desafío de implementar la Política de Población en la oportunidad de transformarla en un instrumento que coadyuve a



lograr menores niveles de pobreza, mayor equidad y un desarrollo humano armónico, de acuerdo con los principios y las medidas del Programa de Acción de El Cairo y con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

## Desafíos iniciales

A mediados de los años setenta, el oleaje de la Conferencia de Bucarest había llegado al Paraguay. Algunos funcionarios de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y del Consejo Nacional de Desarrollo Social (CNDS), organismos líderes del sistema de planificación todavía vigente en el país por aquellos años, comenzaron a plantear la conveniencia de que el Paraguay contara con una Política de Población (PP). La preocupación latente en aquella demanda tenía que ver, fundamentalmente, con una distribución altamente desequilibrada de la población sobre el territorio nacional. Una realidad vigente en el país desde la época colonial, con 60% de la superficie territorial casi totalmente despoblada y un área reducida en la zona central, periférica a la capital, con menos del 5% del territorio y casi 60% del total de la población, en 1950.

En realidad, en el Paraguay existían antecedentes históricos previos, tales como las leyes de población de la época colonial, las de inmigración de la posguerra de la Triple Alianza y las disposiciones sobre poblamiento del interior del país, contenidas en la Ley del Estatuto Agrario de 1962. Sin embargo, el recurrente reclamo por contar con una Política explícita de Población solo comienza a expresarse de manera ininterrumpida, a partir del hito señalado.

Fue así como en 1975 se iniciaron gestiones ante el UNFPA para obtener cooperación técnica que ayudara a la STP a definir, de manera explícita, *“políticas de población en las áreas de formación de recursos humanos, empleo y distribución espacial de la población”*. El proyecto, que desde su propia formulación estuvo acompañado de

\* Ponencia presentada el 26 setiembre 2008 al III Congreso Latinoamericano de Población de la ALAP (Córdoba, Argentina, 24 al 26 de setiembre de 2008), en el marco de las Mesas de Trabajo “Actividades del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) en América Latina y el Caribe, implementando la agenda de la CIPD”, Experiencias de buenas prácticas de las oficinas nacionales.

\*\* Asesor en Población y Desarrollo del UNFPA.

manera cercana y continua por la asistencia técnica del CELADE, comenzó en 1977 y se extendió por casi tres años. Desde su inicio, tropezó con diversos obstáculos que irían marcando a lo largo de los años, como un sino permanente, el dificultoso camino de la Política de Población en el Paraguay.

En aquel momento, el país carecía de un plantel profesional suficientemente capacitado en demografía y de vasta formación interdisciplinaria, capaz de establecer las indispensables vinculaciones entre población y desarrollo que, por esos años, comenzaba apenas a posicionarse con vigor académico como área especializada de trabajo en el propio CELADE.

El obstáculo, convertido en primer desafío, se tradujo en oportunidad positiva para llevar adelante un proceso intenso de transferencia de capacidades, a través de permanentes misiones técnicas a cargo de los expertos del CELADE. Gracias a esto, no solamente se fue configurando un grupo relevante de especialistas dedicados a los estudios sociodemográficos, enriquecido con la progresiva incorporación de noveles demógrafos que iban egresando de los cursos de ese centro formador en Santiago de Chile, sino que también se logró elaborar un completo diagnóstico sociodemográfico del Paraguay. El documento recogía por primera vez, de manera integrada, un análisis de los principales cambios poblacionales, económicos y sociales ocurridos en el país en el período de 27 años, transcurrido entre los censos de población de 1950, 1962 y 1972, y la Encuesta Demográfica Nacional del Paraguay (EDENPAR) de 1977.

## Un nuevo contexto político nacional

Llegamos así a los albores de los años ochenta sin contar aún con la PP, pero con un complejo diagnóstico de situación, un equipo técnico más numeroso y calificado de profesionales y un creciente interés por abordar nuevos desafíos. La década de los ochenta se abre con el Censo Nacional de Población y Viviendas de 1982. Éste arroja importante información sobre los resultados de un movimiento de redistribución poblacional en el oriente del territorio paraguayo, que había comenzado a despejar la alta concentración de la zona central y a poblar significativamente la cuenca del río Paraná. Allí,

simultáneamente con un programa de colonización agrícola, se llevaban a cabo las obras de la represa hidroeléctrica de Itaipú. Uno y otro factor animaron fuertemente a los técnicos sectoriales de la Secretaría Técnica de Planificación a sumarse a las nuevas corrientes teóricas que propugnaban priorizar estudios y propuestas de planificación regional. Sus resultados se esperaba incorporar a los planes quinquenales de desarrollo, por entonces todavía en boga, aunque cada vez con menor peso para orientar o encauzar las políticas públicas, que corrían por sus propios senderos.

El extendido ejercicio de planificación regional de los años ochenta, del cual participaron también los especialistas en población, incorporó a la perspectiva poblacional, aunque de manera todavía incipiente, el enfoque territorial del desarrollo. Al mismo tiempo, reforzó en la convicción de los demógrafos la necesidad de superar el ejercicio estrictamente formal de la ciencia demográfica y de avanzar aún más en el esfuerzo por desentrañar las relaciones entre población y desarrollo. En todo ese período se mantuvo la valiosa asistencia técnica del UNFPA y el CELADE, a la que se sumó la del ILPES y la CEPAL. Si bien la PP sufrió una nueva demora, el resultado fue que al diagnóstico sociodemográfico publicado en 1980, se agregaron investigaciones y estudios sobre el territorio nacional, los centros poblados del país y nuevos aspectos de la distribución espacial de la población.

La década de los ochenta se cierra con un cambio político trascendental en la historia del Paraguay, al producirse en 1989 el advenimiento de la democracia. La década siguiente se abre de nuevo con la información iluminadora de un Censo Nacional de Población y Viviendas, el de 1992, cuyos datos no harán sino confirmar plenamente los grandes cambios sociopoblacionales, que se estaban viviendo en esos tramos finales del siglo veinte. No solamente se había experimentado un alto crecimiento demográfico y se mantenía el movimiento de redistribución espacial de la población, al que se sumaba un tardío pero creciente proceso de urbanización, sino que el auge económico de Itaipú había llegado a su fin sin pena ni gloria para el desarrollo nacional y, antes bien, con crecientes niveles de pobreza.



## Ecos de El Cairo

La aparición de los resultados del Censo de 1992 en el nuevo contexto de vida democrática permitió una activa movilización de parte del gobierno y de sectores no gubernamentales interesados en la temática poblacional. Se trabajó en una amplia utilización, análisis y difusión de la información censal, así como en la producción de innumerables jornadas de capacitación, estudio y divulgación de la información sociodemográfica. De esta manera, se trató de incorporar en la agenda política del país una visión articuladora entre población y desarrollo.

Además, con la naciente democracia, las Organizaciones No Gubernamentales se multiplicaron y cobraron gran protagonismo. Surgieron algunas especializadas en población, que habrían de cumplir un papel clave durante la Asamblea Nacional Constituyente, que se reúne y sanciona ese año la nueva Carta Magna. En ella, se consagra el interés del Estado en los temas de población, medio ambiente y desarrollo, así como el derecho a la salud reproductiva y la planificación familiar. La Política de Población seguía postergada, pero el rumbo que habría de conducir hacia ella comenzaba a abrirse con inusitado vigor. Como nunca en los períodos previos, el tema poblacional comenzaba a instalarse en el discurso institucional y político del país.

Sobre todo, y fundamentalmente, la impronta de esa década estuvo marcada por las actividades preparatorias de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, que habría de realizarse en 1994 en El Cairo, Egipto. Con el fin de preparar el Informe Nacional que sería presentado ante ella, el gobierno crea el Comité Nacional de Población, que se caracteriza por reunir a diversos organismos gubernamentales, del sector privado, de las oenegés y del ámbito académico. El Comité prepara un sustancioso informe, que dedica una extensa atención al tema de la PP y a su posible marco institucional. Este documento, en su capítulo final de recomendaciones para futuras acciones programáticas, plantea *“la necesidad de elaborar una política de población y dar continuidad a los trabajos ya iniciados por el propio Comité con vistas a constituirlo en una instancia institucional de carácter multisectorial y permanente, para establecer prioridades, diseñar, coordinar y ejecutar la política de población”*.

En el trasfondo de estos avances, se percibe siempre el silencioso pero visible papel de la cooperación técnica del UNFPA y sus agencias y organismos aliados. Lo destaca el propio Informe Nacional ante la Conferencia de El Cairo, al señalar numerosas instancias de trabajo conjunto y de apoyo programático, como las misiones de revisión de necesidades de asistencia técnica y los programas de país, calificadas de *“contribuciones positivas para generar conciencia respecto de la compleja problemática de población y desarrollo”*.

Como fruto de esta activa movilización preparatoria, una nutrida y calificada delegación oficial, a la que acompañan representantes de oenegés y medios de comunicación, participa de la CIPD y respalda ampliamente el Programa de Acción. Así como había ocurrido veinte años antes, esta vez el oleaje de la Conferencia de El Cairo llega también al Paraguay y, tan intensas como sus actividades preparatorias, se volverán las de seguimiento al Programa de Acción y la toma de decisiones oficiales que irán ensanchando el sendero que lleva finalmente a la formulación de la tan reclamada PP.

En efecto, en 1996, a instancias del Ministerio del Interior, que había presidido la delegación a la CIPD, un Decreto del Poder Ejecutivo dispone la nueva estructura y funciones de dicho Ministerio. Le asigna, entre otras, las de elaborar, aprobar y ejecutar la Política de Población, Migración y Repatriación.

Sin embargo, la Secretaría Técnica de Planificación, que cuenta entre sus dependencias más productivas en cuestiones de población a la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), seguirá manteniendo por varios años más el liderazgo en esta materia. Sin embargo, su efectividad se irá diluyendo como el resto de su propia identidad y sus funciones, en un tiempo en que la planificación de la economía desde el Estado pierde gravitación. Esta debilidad de liderazgo de la STP, junto con la confusa superposición de roles institucionales instalada con la creación de órganos con competencias parciales y ambiguas en materia de población, impondrá nuevos rezagos a la tarea.

En 1999, el UNFPA propone conmemorar el advenimiento de los 6.000 millones de habitantes en el mundo. En ese marco, la DGEEC produce

un actualizado análisis multidisciplinario de la situación social, económica y demográfica del país a finales del milenio, en un contexto de grave crisis de la economía paraguaya. El informe destina el capítulo final a destacar las relaciones entre población y desarrollo, enfatizando como conclusión que *“el Paraguay se encuentra, más que nunca, ante la inminente necesidad de una definición de política general de población, en estrecha relación con las políticas sociales, que se constituya en instrumento fundamental que guíe las acciones a desarrollar, en vísperas del siglo veintiuno, como forma de conseguir que la población y el desarrollo sean dos fuerzas sinérgicas para el logro de un solo fin: el más alto nivel de bienestar posible para las personas que viven en su seno”*.

Y si bien la conclusión no señala un cauce institucional concreto para esta responsabilidad, de nuevo la Secretaría Técnica de Planificación se hace cargo del desafío, retomando el proyecto de elaborar la PP. Es así como, durante los siguientes años, entre 2000 y 2005, se empeñarán todos los esfuerzos convocando a diversos organismos del gobierno y no gubernamentales, preparando borradores, discutiendo propuestas, complementando con jornadas de estudio, capacitación y consultas y validando finalmente un documento de consenso. Paradójicamente, y por coyunturas políticas del momento, éste quedará nuevamente demorado en el laberinto burocrático de la propia STP. Una vez más, la dificultad se vuelve desafío y el desafío se traduce en oportunidad cuando, durante las deliberaciones del Primer Congreso Paraguayo de Población, en setiembre de 2003, los participantes reclaman por escrito al poder político la definitiva aprobación de la PP.

## La política de población abre el nuevo milenio

Coincidentemente, un Decreto reestructura de nuevo ese año el Ministerio del Interior ratificándole sus funciones de órgano responsable de elaborar, aprobar y ejecutar la PP, de manera coordinada con otros organismos del gobierno. Crea, además, la Dirección de Población, dependiente del Viceministerio de Asuntos Políticos. A partir de ese momento, con un marco institucional más definido y con una masa crítica cada vez más decidida a concretar en hechos el prolongado esfuerzo invertido en la construcción de esta herramienta, se arriba finalmente a la pro-

mulgación del Decreto 4692 de 2005, que crea el Comité Interinstitucional de Población (CIP). Este organismo multisectorial es el responsable de ejecutar, de manera coordinada, la PP que deberá ser elaborada y aprobada por el Ministerio del Interior. El citado Decreto no hace sino consagrar una situación de hecho: la PP estaba redactada y validada como fruto de treinta años de una ardua labor que fue, al mismo tiempo, formadora de una comunidad de estudiosos de la temática sociopoblacional, y que permitió acrecentar la toma de conciencia en las instituciones públicas sobre el carácter estratégico de las relaciones de la población con el desarrollo.

Un nuevo obstáculo, sin embargo, se levantaba para la implementación efectiva de la política. La Secretaría Técnica de Población reclamaba derechos históricos para liderar la aplicación de ese instrumento, mientras el Ministerio del Interior pugnaba por ocupar el papel central que le reconocía el Decreto del Poder Ejecutivo. La solución salomónica fue un nuevo desafío a vencer: la dirección política del CIP quedó confiada a ambas instituciones, en un caso de bicefalia que prometía conducir al fracaso. Y, como en tantos otros casos, el desafío se convirtió una vez más en oportunidad, cuando en abril del presente año se produjo un hecho político inusitado en el país: el cambio de signo en el poder después de siete décadas de predominio de un partido y de un modelo de gobierno.

Las nuevas autoridades convirtieron el desafío de implementar la Política de Población en la oportunidad de transformarla en instrumento que coadyuve a lograr menores niveles de pobreza, mayor equidad y un desarrollo humano armónico, de acuerdo con los principios y las medidas del Programa de Acción de El Cairo y con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estas son referencias explícitas contenidas en el documento, que señala que la Política de Población *“será llevada adelante de manera consistente con los esfuerzos que el país realiza para el pleno cumplimiento de sus compromisos con la aplicación del Programa de Acción de la Conferencia de El Cairo, la Plataforma de Acción de Beijing y el logro de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”*.

En apoyo a esta decisión, un Decreto de los primeros días de setiembre de 2008, ha transferido

finalmente al Ministerio del Interior la completa responsabilidad de conducir el CIP y la coordinación de la PP, removiendo lo que parecía ser el último obstáculo surgido en esta larga marcha.

El extenso recorrido que llevó a concluir con éxito la concreción de la PP, la cual es hoy una herramienta más entre las políticas públicas en el país, contó con la constante animación y el permanente apoyo técnico del UNFPA. En cada estudio e investigación, jornada de capacitación o divulgación, documento o publicación produ-

cidos en esta materia a lo largo de los más de treinta años que insumió este proceso, se encuentran las huellas mudas, pero expresivas, de nuestra agencia. En todo ese tiempo, el país y gran parte de sus instituciones y funcionarios, comunidad académica, demógrafos y especialistas en población y desarrollo, se fijaron una meta y aportaron un empeño formidable para lograrla.

Y el UNFPA, como parte de sus buenas prácticas, puso en juego durante ese tiempo, tres virtudes cardinales: paciencia, perseverancia y presencia.

## Fuentes

- ADEPO/UNFPA (2005): Paraguay: desafíos demográficos en el siglo XXI, 2da edición, AGZ, Asunción.
- ADEPO/UNFPA (2005): La demografía y la población: conceptos, teorías, debates y políticas, 2da edición, AGZ, Asunción.
- Comité Nacional (1993): Paraguay: Informe nacional para la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo - El Cairo 1994.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS/UNFPA (1999): Población en el Paraguay, DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS, Fernando de la Mora, Paraguay.
- STP/UNFPA (1975): Proyecto PAR/75/PO2 "Estudios de Población y Desarrollo".
- STP/UNFPA (1979): Proyecto PAR/79/PO5 "Estudios de Población y Desarrollo Regional".